

La aplicación práctica del régimen especial de los municipios de gran población en los ayuntamientos de tamaño intermedio

JOSÉ MARÍA MENÉNDEZ ALONSO
Secretario de Administración local, categoría superior

1. Introducción
2. **Ámbito de aplicación del título X de la LBRL**
3. **Peculiaridades organizativas de los municipios de gran población y diferenciadoras de los de régimen común**
4. **Otras particularidades organizativas de los municipios de gran población establecidas con posterioridad a la entrada en vigor de la LMMGL**
5. **Las particularidades organizativas que plantean disfunciones y dificultades pragmáticas en los municipios de tamaño intermedio a los que resulta de aplicación el título X de la LBRL**
6. Conclusión
7. Bibliografía

Resumen

El régimen de organización de los municipios de gran población, introducido en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, no fue pensado para los municipios de tamaño intermedio. La experiencia práctica evidencia que debería revisarse.

Palabras clave: título X de la Ley de Bases del Régimen Local; Ley de municipios de gran población; régimen organizativo de los grandes municipios.

Artículo recibido el 07/08/2023; aceptado el 18/09/2023.

Revisiting the Application of Special Legal Frameworks for High-Population Municipalities in Medium-Sized Municipalities: A Practical Perspective

Abstract

The legal framework governing municipalities with significant populations, as outlined in Law 7/1985, which regulates the Foundations of Local Governance, and Law 57/2003, aimed at modernizing local governments, was originally designed for municipalities of larger scale. However, practical experience suggests the need for a thorough reevaluation to adapt it for municipalities of intermediate size.

Keywords: Title X of the Basic Law of Local Governance; Legislation for High-Population Municipalities; Organizational Regime of Larger Municipalities.

1

Introducción

Todo parece indicar que el título X de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), titulado “Régimen de organización de los municipios de gran población”, fue la respuesta tardía a una reiterada demanda de los ayuntamientos de Madrid y Barcelona, que, con la entrada en vigor de la LBRL el día 23 de abril de 1985 —al establecerlo así su disposición adicional sexta—¹, vieron significativamente mermadas las peculiaridades dispuestas en sus respectivos regímenes especiales; circunstancia esta que en cierto modo, unos pocos años antes, ya había sido paliada por la Ley 11/1999, de modificación de la LBRL, que, entre otros extremos, añadió un lar-

1. En la redacción original de la LBRL (BOE de 30 de abril de 1985), la disposición adicional sexta establecía lo siguiente:

1. El régimen especial del Municipio de Madrid, contenido en el Texto articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto, continuará vigente, hasta tanto se dicte la Ley prevista en el artículo 6.º de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley. En particular, quedan expresamente derogados los artículos 2.º, apartado c); 4.º, párrafo 2, inciso final; 11, 12, 13 y 39, párrafo 2, de la mencionada Ley especial, así como todos aquellos que configuren un sistema de relaciones interadministrativas distinto al previsto en esta Ley.

2. El régimen especial del Municipio de Barcelona, contenido en el texto articulado aprobado por Decreto 1166/1960, de 23 de mayo; el Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, y el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de constitución y desarrollo de la Entidad Metropolitana de Barcelona y sus disposiciones concordantes continuarán vigentes salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley”.

go apartado 3 a la anteriormente referida disposición adicional sexta, posibilitando que, mediante leyes de cada una de las comunidades autónomas de Cataluña y Madrid, pudieran, a petición expresa de los respectivos ayuntamientos de Barcelona y Madrid, como manifestación de la autonomía local, proceder a la actualización de sus regímenes especiales, modificando la denominación de los órganos necesarios; posibilitando la delegación de competencias resolutorias del pleno en las comisiones; atribuyendo a la entonces denominada comisión de gobierno, como propias, un conjunto de competencias no reservadas al pleno, junto a otras residenciadas en el alcalde en materias de urbanismo, contratación, personal y patrimonio; así como la iniciativa reglamentaria y la formación del presupuesto.

Curiosamente, la respuesta del legislador, más de quince años después de la aprobación de la LBRL, llevada a cabo por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local (en adelante LMMGL), no resultó de aplicación al municipio de Barcelona, por establecerlo así su disposición transitoria cuarta, hasta la aprobación de la Ley 1/2006, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona. La razón parece estribar en que, previamente, ya se había aprobado la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona; norma que adelantó en gran medida la posterior regulación de los municipios de gran población.

La insistente pretensión de los ayuntamientos de Madrid y Barcelona de contar con un régimen competencial y organizativo propio, diferenciado del de los municipios de régimen común, encontró, en la década de los años noventa del siglo pasado, el apoyo explícito de los alcaldes de Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao², conformando todos ellos un grupo de presión que, al margen de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), mantuvo viva esa reivindicación hasta la fecha en la que el Parlamento de Cataluña dio carta de naturaleza al régimen especial del municipio de Barcelona. Desde ese momento, y con el abandono de la inicial barrera poblacional situada en los 500 000 habitantes, a partir de la cual un núcleo urbano podría considerarse “gran ciudad”, se fue fraguando la futura LMMGL³, basada en el “Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana”, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públi-

2. A finales del siglo pasado, con la excepción de Bilbao, cada uno de los municipios que conformaron el entonces denominado G7 superaban los 500 000 habitantes. Bilbao, en el año 2000, contaba con una población ligeramente superior a los 355 000 habitantes, si bien el Gran Bilbao —área urbana que formalmente carecía de reconocimiento legal o reglamentario alguno— alcanzaba los 800 000, superando así la población con la que contaba el área metropolitana de Zaragoza. Esta circunstancia, además de evidentes motivos políticos, fue la que justificó su incorporación al grupo.

3. Véanse Galofré Crespi (2004) y Rodríguez Álvarez (2004).

cas⁴, que finalmente fue aprobado por el Pleno del Senado a finales del mes de marzo de 2003⁵, recogiendo ya un nuevo enfoque del término “gran ciudad”, auspiciado por la FEMP. Su presidenta, en la comparecencia que realizó ante la Comisión de las Entidades Locales del Senado, manifestó⁶ que “estamos hablando de que no debemos [...] quedarnos en un parámetro de población para definir y acotar a qué grandes ciudades nos referimos. No. Habrá que adoptar también otros parámetros”.

2

Ámbito de aplicación del título X de la LBRL

Con la modificación introducida, a propuesta de la FEMP, en el Informe del Ministerio de Administraciones Públicas, avalado por la casi totalidad del arco parlamentario, incluidos los partidos políticos mayoritarios, finalmente, el artículo 121 de la LMMGL recogió una clasificación de los municipios de gran población *per se*, en la que se incluyen aquellos que cuentan con más de 250 000 habitantes o que siendo capitales de provincia superan los 175 000 habitantes; y otra abierta, a iniciativa del respectivo ayuntamiento, y mediante acuerdo expreso del correspondiente órgano legislativo autonómico, quien *per accidens* puede autorizar la aplicación del título X de la LBRL a municipios que, con independencia del número de habitantes, sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; y también a los que, en este caso superando los 75 000 habitantes, presenten circunstancias especiales de orden económico, social, histórico o cultural. En definitiva, la regulación uniforme del municipio, si excluimos los que funcionan en régimen de concejo abierto, con la LMMGL se partió en dos, apareciendo, junto al sistema organizativo común, un nuevo régimen para los municipios de mayor tamaño poblacional o que cuenten con una especial relevancia sociopolítica.

Este nuevo régimen organizativo, a pesar de estar pensado para ayuntamientos de gran población e inspirado en la Carta Municipal de Barcelona, se extiende a municipios de tamaño medio que, finalmente, han de contar

4. Rodríguez Álvarez (2002).

5. Diario de Sesiones del Senado. Núm. 129. Año 2003. Sesión del Pleno celebrada el miércoles 26 de marzo de 2003. De la Comisión de las Entidades Locales en relación con el Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana. Se aprueba el informe, con la propuesta de modificación, por 179 votos a favor, 1 en contra y 13 abstenciones.

6. Diario de Sesiones del Senado. Núm. 388. Año 2002. Comparecencia de Dña. Rita Barberá Nolla, presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), para tratar sobre el Informe sobre las Grandes Ciudades (número de expediente 713/000738).

con un sistema organizativo complejo y, a la vez, uniforme (esa es la debilidad de la nueva regulación), que obliga, por ejemplo, a seccionar la ciudad en distritos o a contar con determinados órganos directivos.

Así, con la regulación establecida por la LMMGL, Ferrol⁷, muy prontamente, contando con poco más de 75 000 habitantes en el año 2004 (actualmente no llegan a los 66 000), bajo el paraguas de presentar “circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales”, o Gandía⁸, con unos 80 000 habitantes en el año 2010 (actualmente con algo menos de 75 000), “por las relevantes características de un municipio que históricamente ha actuado como ciudad central de servicios y centro cultural para las localidades de su entorno”, fueron, a instancia de sus respectivos ayuntamientos, declarados municipios a los que resulta de aplicación el régimen establecido en el título X de la LBRL. Del mismo modo, Mérida⁹, por su particularidad de ser capital autonómica, con poco más de 50 000 habitantes en el año 2004 (actualmente unos 60 000), o Cuenca¹⁰, en este caso por su condición de capital de provincia, con apenas 47 000 habitantes en 2004 (actualmente unos 54 000), fueron, igualmente, declarados, previa adopción de los correspondientes acuerdos plenarios, municipios a los que se aplica el nuevo régimen organizativo creado por la LMMGL.

Los ejemplos anteriores, referidos a municipios de entre 50 000 y 100 000 habitantes, contrastan de manera evidente con las cifras de población que ofrecen, a día de hoy, las grandes ciudades españolas: Madrid (más de 3 000 000 de habitantes), Barcelona (1 600 000), Valencia (cerca de 800 000), Sevilla y Zaragoza (casi 700 000) o Málaga (más de 500 000); pero, yendo más allá, algunos de los medianos municipios a los que se aplica la LMMGL ni siquiera son equiparables a los grandes distritos de las ciudades con mayor población: Carabanchel, en Madrid, cuenta con unos 260 000 habitantes, y el barcelonés distrito de L’Eixample se acerca a los 270 000 ciudadanos empadronados.

7. Ley 4/2004, de 28 de junio, para la aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela del régimen de organización de los municipios de gran población. Diario Oficial de Galicia. Núm. 130, de 7 de julio de 2004.

8. Ley 5/2010, de 28 mayo, por la que se establece la aplicación al municipio de Gandía del régimen de organización de los municipios de gran población. Diario Oficial de la Comunidad Valenciana. Núm. 6281, de 3 de junio de 2010.

9. Ley 8/2004, de 23 de diciembre, para la aplicación al municipio de Mérida, capital de Extremadura, del régimen de organización de los municipios de gran población contemplado en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Diario Oficial de Extremadura. Núm. 151, de 30 de diciembre de 2004.

10. Ley 10/2004, de 21 de diciembre, para la aplicación al municipio de Cuenca del régimen de organización de los municipios de gran población. Diario Oficial de Castilla-La Mancha. Núm. 247, de 30 de diciembre de 2004.

La variopinta casuística de posibles municipios mal denominados de gran población (derivada de la introducción, a propuesta de la FEMP, de una visión excesivamente ancha del término “gran ciudad”) no fue seguida de la adaptación del régimen organizativo que, previamente, había diseñado el Ministerio de Administraciones Públicas para las grandes ciudades; así, el encorsetado conjunto de peculiaridades organizativas que imponía la reforma resultó de obligado cumplimiento, con escaso margen de maniobra, en todos los municipios a los que *per se* o *per áccidens* se aplica el título X de la LBRL. Es decir, los municipios de Mérida o Cuenca, del mismo modo que los de Madrid o Barcelona, a pesar de sus notorias diferencias y por paradójico que resulte, “deberán” estar territorialmente divididos en distritos —con ese término imperativo lo establece el artículo 128 de la LBRL—, y dotados de órganos para la gestión desconcentrada de los asuntos municipales, que precisarán de unos medios personales, materiales y presupuestarios adecuados; o también “existirá” —al establecerlo categóricamente el artículo 137 siguiente de la LBRL— un órgano especializado, compuesto por, al menos, tres miembros de reconocida competencia técnica, encargado de la resolución de las reclamaciones contra los actos municipales de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público, que, también, habrá de contar con los recursos humanos y materiales adecuados para el desarrollo de la función que tiene encomendada.

Ese sistema organizativo abotonado, que dificulta enormemente cualquier adaptación, inicialmente diseñado para las mayores metrópolis españolas, debería haberse revisado antes de su envío a las Cortes Generales o rediseñado durante su tramitación parlamentaria; pero lo cierto es que, en el momento de la aprobación de la LMMGL, la VII legislatura tocaba a su fin, y apenas un mes después, mediando asimismo el periodo navideño, en concreto el 20 de enero de 2004, el BOE publicó el Real Decreto 100/2004, de 19 de enero, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones generales, las cuales tuvieron lugar el 14 de marzo siguiente.

Tampoco —una vez conocida la experiencia resultante de la aplicación práctica de la LMMGL— se aprovechó la gran reforma operada, diez años después, en la LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, para introducir cambios en el régimen de los municipios de gran población¹¹.

11. Los dos únicos cambios operados por la Ley 27/2013 en el título X de la LBRL consistieron, por un lado, en añadir una nueva letra m) al artículo 127, referido a las atribuciones de la junta de gobierno local, residenciando en ella la competencia para la designación de los representantes municipales en los órganos de gobierno y administración de los entes, sociedades y

Para finalizar el análisis del ámbito de aplicación del título X de la LBRL, aunque solo sea a título meramente recordatorio, dado que suele caer en el olvido, resulta oportuno dejar constancia de que la LMMGL introdujo una nueva disposición adicional decimocuarta en la LBRL, en virtud de la cual también resulta de aplicación el régimen especial de los municipios de gran población, aunque con determinadas particulares, a los cabildos insulares canarios que cuenten con más de 175 000 habitantes (Gran Canaria y Tenerife), y a los que, contando con más de 75 000, previa solicitud expresa de los respectivos plenos, así lo decida, mediante ley, el Parlamento canario¹².

3

Peculiaridades organizativas de los municipios de gran población y diferenciadoras de los de régimen común

De la regulación establecida en el título X de la LBRL, comprensivo de los artículos 121 a 138, dejando al margen aquellas cuestiones que no son propiamente de carácter organizativo, como pudiera ser la referencia a la Conferencia de Ciudades (artículo 138), se puede colegir que los municipios de gran población, frente a los del régimen común o general, presentan, al menos, las siguientes peculiaridades:

3.1.— Un alcalde, ahora elevado al tratamiento de excelencia¹³, que no obstante la adornada literatura del artículo 124 de la LBRL, en realidad, respecto de los alcaldes de los pequeños y medianos municipios, ve mermadas sus atribuciones en favor de la junta de gobierno local. Así, los regidores de

fundaciones en los que participe el ayuntamiento; y, por otro, en modificar los requisitos establecidos en el apartado 3 del artículo 130 para el nombramiento de coordinadores y directores generales.

12. Ley 5/2005, de 11 de noviembre, de integración del Cabildo Insular de La Palma en el régimen previsto en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (Boletín Oficial de Canarias. Núm. 228, de 21 de noviembre de 2005), y Ley 2/2006, de 7 de febrero, de integración del Cabildo Insular de Lanzarote en el régimen previsto en la Ley 7/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (Boletín Oficial de Canarias. Núm. 31, de 14 de febrero de 2006).

13. La nueva regulación del tratamiento de los alcaldes de los municipios incluidos en el ámbito de aplicación de la LMMGL que hace el artículo 124-3 deroga, en cuanto la contradiga, la establecida en el artículo 19 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que establece que “los Alcaldes de Madrid y Barcelona tendrán tratamiento de Excelencia; los de las demás capitales de provincia, tratamiento de Ilustrísima; y los de los Municipios restantes, tratamiento de Señoría. Se respetan, no obstante, los tratamientos que respondan a tradiciones reconocidas por disposiciones vigentes”.

los grandes núcleos de población no conceden licencias o carecen de competencia alguna en materia de contratación¹⁴.

Este desapoderamiento competencial, reconocido expresamente en la exposición de motivos de la LMMGL, tiene por objeto configurar al alcalde, a imagen y semejanza de los presidentes de los Gobiernos central y autonómicos, como responsable de la dirección política, el gobierno y la administración municipales, dotando a la junta de gobierno local, como contrapartida, de amplias competencias de naturaleza ejecutiva.

3.2.— Una junta de gobierno local —de la que inicialmente, queriendo reforzar así su condición de órgano ejecutivo y de dirección política, podían formar parte personas que no ostentaban la condición de concejal—¹⁵, que, al contrario de la de los municipios de régimen común, cuenta con amplias competencias propias en materias de personal, contratación o urbanismo, y que, sobre todo, se reserva la iniciativa en materias presupuestaria y reglamentaria; aprobando los proyectos de ordenanzas y reglamentos, incluidos los orgánicos —salvo el que regula el funcionamiento del pleno y sus comisiones—, el proyecto de presupuesto y los proyectos de ordenación urbanística.

3.3.— Un régimen competencial del pleno, notablemente vaciado de contenido respecto del de los municipios de régimen común, prácticamente desprovisto de atribuciones de naturaleza ejecutiva, que, básicamente, se limita a la aprobación de las disposiciones de carácter general: es decir, los presupuestos anuales, las ordenanzas y reglamentos, y los planes urbanísticos; de tal manera que, en la parte de los plenos ordinarios dedicada al control y fiscalización de los órganos de gobierno, habitualmente son comunes, y ocupan la mayor parte del tiempo de las sesiones, las mociones de contenido político, carentes de fuerza ejecutiva, que pocas veces tienen algo que ver con la vida de la ciudad o con el mundo local en general.

El pleno, por extraño que pueda parecer, puede ser presidido por un concejal delegado, reservándose el alcalde no presidente la facultad de re-

14. El apartado 4 de la disposición adicional segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece que "en los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias del órgano de contratación que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe o la duración del mismo, siendo el Pleno el competente para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales".

15. Véase De los Mozos Touya (2013). La autora analiza críticamente la STC 103/2013, por la que se declara inconstitucional el inciso: "El Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde", del párrafo segundo, del artículo 126.2 de la LBRL, en la redacción dada por la LMMGL.

solver los empates en las votaciones; ya que el ejercicio del voto de calidad resulta ser una función indelegable¹⁶.

3.4.— Unas comisiones del pleno que —junto a las funciones originarias, por un lado, de estudio e informe de los asuntos que hayan de someterse a la consideración del pleno, y por otro, del seguimiento de la gestión del alcalde y de su equipo de gobierno— pueden asumir, por delegación, algunas de las competencias residenciadas en el pleno; curiosa paradoja si, como ya se refirió anteriormente, el pleno de los municipios de gran población ha visto significativamente mermadas sus competencias.

Aunque nada se diga al respecto, las comisiones del pleno, cuando adopten acuerdos por delegación de este —extremo inhabitual en la práctica de los medianos municipios—, deberían, al menos en esa parte, tener carácter público; manteniéndose así el mismo requisito establecido, con carácter general, en el artículo 70.1 de la LBRL para la celebración de las sesiones plenarias.

3.5.— Un nuevo reparto de las funciones reservadas a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (en adelante FHN), en materias de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, de tal manera que aparecen como cargos obligatorios, sin posibilidad de acumulación¹⁷, dos secretarios municipales, uno que lo es del pleno y otro de “apoyo” a la junta de gobierno local y a su concejal-secretario. Este último, dadas sus evidentes interferencias con el titular de la asesoría jurídica, se limita a “asistir” al concejal-secretario, cursar, archivar y custodiar las convocatorias de las sesiones, los órdenes del día y las actas, y velar por la correcta notificación de los acuerdos.

Junto a los anteriores FHN, y también configurado como órgano directivo, aparece el interventor general municipal como responsable del control y de la fiscalización interna, en su triple acepción de función interventora, de control financiero y de control de eficacia. Por el contrario, como luego se verá, desaparece el tradicional tesorero municipal, y sus funciones, junto con otras que se detraen de las atribuidas a la intervención (la contabilidad)¹⁸,

16. Así se desprende de la redacción del artículo 124.5 de la LBRL, que posibilita que el alcalde pueda delegar sus competencias, con excepción de las señaladas en los apartados b), e), h) y j) del apartado 4 anterior; así como las de dictar bandos, convocar y presidir la junta de gobierno local, y decidir los empates con voto de calidad.

17. El artículo 50 del Real Decreto 128/2015, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, únicamente posibilita que el órgano competente de la comunidad autónoma respectiva pueda autorizar a estos funcionarios a “desempeñar asimismo en otra entidad local las funciones reservadas a la misma u otra subescala o categoría”.

18. El artículo 133 de la LBRL establece, en su apartado b), que la gestión económico-financiera se ajustará, entre otros, al principio de “separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera”. Este principio, específico para los municipios

pasan a ser desempeñadas por el órgano u órganos encargados de la gestión económico-financiera y presupuestaria.

3.6.— La asesoría jurídica, órgano directivo y obligatorio que asiste al alcalde, a la junta de gobierno local y a los restantes órganos directivos, “sin perjuicio de las funciones reservadas al secretario del Pleno”¹⁹, y que tiene encomendadas funciones de asesoramiento jurídico y de representación y defensa en juicio del ayuntamiento. Su titular deberá contar con la doble condición de estar en posesión del título de licenciado en Derecho y tener la condición de funcionario de carrera de una Administración pública, para cuyo ingreso se exija el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente o ser un FHN, también licenciado en Derecho, de cualquiera de las subescalas y categorías.

3.7.— El órgano encargado de la gestión económico-financiera y presupuestaria, que, sin estar expresamente configurado como órgano directivo, realiza las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación. Este órgano genérico, a modo de efecto acordeón, es susceptible de división en varios órganos, independientes entre sí, en los que se puede trocar la gestión económico-financiera y presupuestaria; y sus titulares, con excepción del que desarrolle la función de presupuestación, han de tener la condición de FHN. Llama la atención que el titular o titulares de este órgano u órganos, de manera deliberada, no figuren expresamente en la relación de órganos directivos que contiene el artículo 130 de la LBRL, ya que esta circunstancia fue objeto de un amplio debate, suscitado, en su día, por el Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local. No obstante la “omisión” a la que nos referimos, en principio, pudiera clarificarse en el propio reglamento orgánico municipal que concrete “la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiéndose por tales las grandes áreas de gobierno, los coordinadores generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u ór-

de gran población, no es aplicable a los de régimen común, en los que el interventor (artículo 4 del Real Decreto 128/2018, por el que se regula el régimen jurídico de los FHN) asume tanto la función de control y fiscalización interna como la de contabilidad.

19. Así lo expresa literalmente el artículo 129 de la LBRL. Sin embargo, en cuanto a la función de asesoramiento legal preceptivo —es decir, el exigido en una disposición de carácter general— que la normativa vigente atribuye al secretario municipal —por ejemplo, en la aprobación, modificación y derogación de convenios, o en las aprobaciones de instrumentos de planeamiento y gestión urbanística (artículo 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los FHN)—, cuando la aprobación corresponde a la junta de gobierno local, el conflicto o la interferencia no se produce con el secretario general del pleno, sino entre el secretario técnico de la junta de gobierno local y el titular de la asesoría jurídica, ya que es a este a quien el artículo 129 de la LBRL atribuye la responsabilidad del asesoramiento jurídico a la junta de gobierno local.

ganos similares que culminen la organización administrativa”²⁰. La cuestión, sin embargo, no es baladí, dado que la Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial, dependiente del Ministerio de Hacienda, viene denegando en los últimos meses, en contra de una práctica anterior, la autorización previa, a la que se refiere el artículo 92 bis de la LBRL, para la provisión por el sistema de libre designación de puestos del área económica reservados a los FHN, al considerar que no aparecen configurados, de forma expresa, como órganos directivos en la LMMGL²¹.

3.8.— El órgano de gestión tributaria, concebido como un órgano de carácter voluntario, de naturaleza directiva, que se crea por acuerdo plenario y tiene por finalidad la gestión eficiente, suficiente, ágil y unitaria del sistema tributario municipal, a modo, por decirlo así, de una especie de agencia tributaria. Su instauración implica que las competencias en materia de recaudación, inicialmente atribuidas al órgano encargado de la gestión económico-financiera y presupuestaria, quedarán adscritas, así como su titular, al órgano de gestión tributaria; quien, además, tendrá encomendada la gestión, liquidación y revisión de actos de naturaleza tributaria, el análisis y diseño de la política global de ingresos tributarios, y la propuesta de elaboración e interpretación de las normas municipales en la materia de referencia.

El artículo 135 de la LBRL no establece requisito alguno para el nombramiento del titular de este órgano, con lo que cabría entender que su provisión debería realizarse —al igual que ocurre con los coordinadores y directores generales— atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera de una Administración pública, incluidos los FHN, que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1; salvo que el pleno, al determinar, mediante reglamento orgánico, los niveles esenciales de la organización municipal, permita, en atención a las características del puesto, que su titular no sea funcionario público²².

20. Artículo 123.1.c), párrafo séptimo. La referencia final a los órganos similares que culminen la organización administrativa es la que, en virtud de la potestad de autoorganización del municipio, daría pie a que, mediante reglamento orgánico, se pudiera configurar como directivo el órgano u órganos de la gestión económico-financiera y presupuestaria.

21. Sirva de ejemplo la Resolución de 11 de marzo de 2021 de la referida Dirección General —recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y pendiente de sentencia—, en la que se manifiesta que se resuelve “no autorizar la provisión del puesto [...] por libre designación”, con el argumento de “que no consta que el puesto de trabajo de Director de Gestión Económica Financiera y Presupuestaria entre los calificados como órganos directivos por la legislación vigente, no cabría colegir tal condición al titular de dicho puesto de trabajo, aunque figure con esa denominación en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Santander”.

22. Por ejemplo, el Reglamento Orgánico de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración del Municipio de Santander, en su artículo 59, referido al órgano de gestión tributaria, tras atribuir la función de recaudación al titular del órgano de gestión tributaria, establece que “el titular de dicho órgano, que recibirá la denominación de

El Tribunal de Cuentas, para los casos en los que el titular del órgano de gestión tributaria asume directamente la función de recaudación, al estar reservada esta función a los FHN de la subescala de intervención-tesorería, entiende que “en aquellos municipios que se rigen por el régimen de organización del título X de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, y de no haberlo hecho con anterioridad, debería formalizarse en reglamento orgánico la adaptación de su estructura organizativa al citado régimen; en caso de haber optado por la constitución de un órgano de gestión tributaria, debería crearse en su estructura un puesto reservado a funcionarios con habilitación nacional con la finalidad de hacer efectiva la adscripción al mismo [de] la gestión recaudatoria municipal; y asimismo, deberían adoptarse las medidas necesarias para garantizar la adecuada segregación del ejercicio de las funciones de gestión recaudatoria y de contabilidad de las operaciones resultantes de la misma”²³.

3.9.– El órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, ideado como un órgano obligatorio, y compuesto por un número impar de miembros, con un mínimo de tres, designados, entre personas con reconocida competencia técnica, por acuerdo plenario adoptado por la mayoría absoluta legal de sus integrantes. Sus funciones son el conocimiento y la resolución de las reclamaciones contra los actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos y otros ingresos de derecho público de la competencia municipal; así como el dictamen de los proyectos de ordenanzas fiscales y la emisión de estudios y propuestas en materia tributaria que les sean requeridos por los órganos municipales competentes.

La naturalización de las reclamaciones económico-administrativas ante un órgano municipal supone, por un lado, una novedad no prevista en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que, incluso, entra en conflicto con la regulación establecida en su artículo 14.2, que señala que contra los actos de aplicación y efectividad de los tributos y restantes ingresos de derecho público “solo” podrá interponer-

Director de Ingresos Públicos Municipales, será nombrado libremente por la Junta de Gobierno Local, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada. No obstante, las funciones de recaudación, deberán ser desempeñadas por un funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional”. Boletín Oficial de Cantabria. Núm. 207, de 26 de octubre de 2004.

²³. Recomendación Séptima del Informe núm. 1182 del Tribunal de Cuentas, de fiscalización de la gestión recaudatoria en ayuntamientos de municipios con población comprendida entre los 5000 y 100 000 habitantes de las comunidades autónomas sin órgano de control externo, aprobado por Resolución de 26 de junio de 2017 por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. BOE núm. 187, de 7 de agosto de 2017. Entre los municipios objeto del informe figuran los de Lorca, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Talavera de la Reina y Toledo, todos ellos configurados como de gran población.

se recurso de reposición²⁴; y, por otro, supone que los ciudadanos de los municipios a los que resulta aplicable el título X de la LBRL —posiblemente contraviniendo el principio de igualdad, constitucionalmente protegido— cuentan con el privilegio o regalía de disponer de una doble vía de recurso en sede municipal, de tal manera que podrán formular recurso de reposición ante el órgano que dictó el acto, antes de interponer la reclamación económico administrativa, que es la que, en estos municipios, pondría fin a la vía administrativa, al contrario de lo que ocurre en los municipios de régimen común, en los que (dejando aparte los supuestos excepcionales, por razón de la materia, en los que cabe recurso ante los tribunales económico-administrativos autonómicos, dependientes de la Administración del Estado)²⁵ el recurso de reposición es obligatorio y su resolución pone fin a la vía administrativa.

La concreción de la organización y funcionamiento de los tribunales económico-administrativos municipales, sin perjuicio de su obligatoria adaptación a lo establecido en la Ley General Tributaria y su desarrollo reglamentario, corresponde a los reglamentos orgánicos que aprueben los respectivos plenos municipales, y su funcionamiento deberá basarse en criterios de independencia técnica, celeridad y gratuidad.

3.10.— Los coordinadores generales de cada área o concejalía, y los directores generales u órganos similares que culminan la organización administrativa dentro de esas grandes áreas o concejalías. Concebidos como órganos directivos, en número variable y no obligatorios, su nombramiento deberá efectuarse, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales, incluidos los FHN, que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1; salvo que el pleno, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, permita, en atención a las características específicas del puesto directo, que su titular no sea funcionario: en cierto modo, estos órganos directivos no son ajenos a la regulación tradicional del régimen local, ya que el pretérito Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, ya preveía, para los supuestos de gestión directa de servicios sin órgano es-

²⁴. La LMMGL introdujo en la LBRL una disposición adicional undécima, estableciendo que “las disposiciones contenidas en el título X para los municipios de gran población prevalecerán respecto de las demás normas de igual o inferior rango en lo que se opongan, contradigan o resulten incompatibles”, lo que disipa, es este caso, cualquier duda interpretativa en la controversia que pudiera plantear la norma general frente a la especial.

²⁵. El apartado 6 del artículo 137 de la LBRL, para disipar toda clase de dudas al respecto, aclara que “las reclamaciones reguladas en el presente artículo se entienden sin perjuicio de los supuestos en los que la ley prevé la reclamación económico administrativa ante los Tribunales Económico-Administrativos del Estado”.

pecial, el nombramiento de administradores, entre funcionarios de plantilla, y de gerentes, entre personas especialmente capacitadas; planteamiento que continúa vigente, con una regulación parecida, en los municipios de régimen común, según establece el artículo 85 bis de la LBRL, introducido también por la LMMGL; aunque, en el pequeño municipio, no están configurados como órganos directivos.

3.11.— El consejo social de la ciudad, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos, que es de carácter obligatorio y que, además de las funciones que pueda encomendarle el Pleno del ayuntamiento, a través del correspondiente reglamento orgánico, emitirá informes, estudios y propuestas en materias de desarrollo económico del municipio, la planificación estratégica de la ciudad y sobre los grandes proyectos urbanos.

3.12.— La comisión especial de sugerencias y reclamaciones, concebida como órgano obligatorio en los municipios de gran población, que facultativamente, según establece el artículo 20 de la LBRL, también pueden crear los restantes municipios mediante acuerdo plenario, adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, o cuando así lo disponga expresamente su reglamento orgánico. La comisión estará formada por representantes de todos los grupos municipales, en proporción al número de sus integrantes. Su función es la defensa de los derechos de los vecinos, pudiendo supervisar la actividad de la Administración municipal, y deberá elaborar un informe anual sobre las quejas presentadas y las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, especificando las sugerencias y recomendaciones que no hayan sido aceptadas por la Administración municipal. También podrá realizar informes extraordinarios por razón de la urgencia o la gravedad de los hechos. Los órganos de gobierno y de la Administración municipal tienen el deber de colaborar con esta Comisión Especial en el desarrollo de sus funciones.

3.13.— Los distritos, planteados como divisiones territoriales obligatorias, dotadas de órganos desconcentrados, sin perjuicio de la unidad de gobierno en la gestión del municipio, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales. Su creación corresponde al pleno de la corporación, quien concretará en una norma de carácter orgánico el porcentaje mínimo de recursos presupuestarios cuya gestión corresponderá a los distritos. La presidencia recaerá en un concejal, con el alcance y las delegaciones que, en cada caso, concrete el alcalde.

4

Otras particularidades organizativas de los municipios de gran población establecidas con posterioridad a la entrada en vigor de la LMMGL

Junto a las peculiaridades organizativas concretadas en la LMMGL, diferentes disposiciones legales han seguido completando el régimen de los municipios de gran población, aunque, en líneas generales, los extremos introducidos carecen de verdadera relevancia organizativa, o incluso su vigencia resultó efímera. Sin entrar en el análisis de las referencias a los grandes municipios en las distintas normas autonómicas, en la normativa estatal destacan las siguientes:

4.1.— Por Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, se modificó —aunque por razón de la materia nada tenía que ver— el artículo 53 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, posibilitando que por acuerdo plenario, en los grandes municipios, pudieran asignarse las funciones de ordenación, señalización y dirección del tráfico en el caso urbano a agentes distintos de los miembros de los cuerpos de Policía Local, subordinados a estos y no integrados en las fuerzas y cuerpos de seguridad.

4.2.— El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, modificó el artículo 38 de la hoy derogada Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, estableciendo que las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podían presentarse, entre otros, “en los registros de los Ayuntamientos de los Municipios a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985”. Esta medida tuvo una aplicación muy limitada en el tiempo, y tras la publicación y entrada en vigor de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, todos los registros electrónicos del sector público constituyen oficinas válidas para la presentación de documentos²⁶.

26. El párrafo final del artículo 16.4 de la LPCAP concreta, además, que “los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros”.

4.3.— Por último, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), estableció, en su artículo 46.4, la posibilidad de que los ayuntamientos a los que resulta aplicable el título X de la LBRL puedan crear órganos para la resolución del recurso especial en materia de contratación, y concretó, en sus disposiciones adicionales segunda y tercera, una regulación específica para estos municipios; estableciendo, por un lado, que las contrataciones, con independencia de la cuantía y la duración del contrato, a diferencia de lo señalado para los municipios de régimen común, son de la exclusiva competencia de la junta de gobierno local; y, por otro, que corresponde al titular de la asesoría jurídica, además de formar parte de las mesas de contratación, la emisión de los informes para la aprobación de los expedientes de contratación, de modificación de los contratos, de revisiones de precios y de prórrogas, del mantenimiento del equilibrio económico, y sobre la interpretación y resolución de los contratos; atribuciones, todas ellas, reservadas al secretario municipal en los municipios de régimen común. Igualmente, estas disposiciones adicionales, por un lado, residen en el pleno del ayuntamiento de los grandes municipios, únicamente, la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales, y por otro, atribuyen al titular del órgano de apoyo al concejal secretario de la junta de gobierno local la coordinación de las obligaciones de publicidad e información establecidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

5

Las particularidades organizativas que plantean disfunciones y dificultades pragmáticas en los municipios de tamaño intermedio a los que resulta de aplicación el título X de la LBRL

Del conjunto de especialidades o particularidades organizativas de los municipios de gran población, descritas en los dos apartados anteriores (que, se insiste, nunca fueron concebidas para su implantación en ayuntamientos con población inferior a 500 000 habitantes), no presentan mayor conflictividad en los municipios de tamaño poblacional y/o territorial intermedio las siguientes: la figura del máximo regidor, desapoderado competencialmente; la junta de gobierno local, concebida como verdadero órgano ejecutivo; el pleno, transformado en órgano al que compete poco más que la aprobación de las normas reglamentarias y el control de los órganos de natura-

leza ejecutiva; las comisiones, que pueden asumir delegaciones resolutorias efectuadas por el pleno; el reparto de competencias entre la intervención general, el/los órgano/s encargados de la gestión económico-financiera y presupuestaria y el órgano de gestión tributaria (acertadamente concebido este último como órgano voluntario); los coordinadores y los directores generales, con claros antecedentes en la pretérita regulación de los servicios locales; la comisión especial de sugerencias y reclamaciones; o que, finalmente, puedan convivir con los miembros de los cuerpos de Policía Local otros agentes con funciones específicas y no exclusivas en materia de ordenación del tráfico urbano.

Sin embargo, sí es de matizar que, junto a la desaparecida excentricidad de que pudieran ser miembros de la junta de gobierno local personas carentes de la condición de concejal (planteamiento claramente contrariado con el principio constitucional de que el gobierno y la administración del municipio corresponden al alcalde y los concejales), en los municipios de tamaño intermedio (piénsese en ayuntamientos de poco más de cincuenta mil habitantes en los que el número de concejales asciende a 25) carece de sentido que el alcalde pueda delegar la presidencia del pleno en un concejal, o que el pleno, en relación con un asunto delegable, haga lo propio en una comisión.

En cambio, y sobre todo por la inflexibilidad de la norma, sí tienen difícil encaje en los municipios de tamaño intermedio —y en mayor medida cuantos menos habitantes, extensión territorial y recursos humanos y económicos tengan— la coexistencia de dos secretarios municipales y un asesor jurídico; un órgano complejo para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas; los distritos y, en menor medida, el consejo social de la ciudad.

5.1. – Acerca del triunvirato asesor. Plantear como órganos obligatorios —todos ellos necesarios y con carácter directivo— el de asesoramiento legal al pleno y sus comisiones (FHN), el de apoyo a la junta de gobierno local y al concejal secretario (FHN) y el de asistencia jurídica al alcalde, a la junta de gobierno local y a los órganos directivos, supone, al menos en los municipios de tamaño intermedio, recargar innecesariamente el aparato administrativo con órganos cuya distribución competencial resulta, en muchos casos, sinuosa, y plantea, dada la escasez de habilitados nacionales, problemas en relación con su provisión.

Así, el director jurídico asesora al alcalde, y, a su vez, tanto el secretario técnico de la junta de gobierno local como el secretario del pleno también le asisten cuando el alcalde actúa como presidente de esos órganos. O el concejal-secretario cuenta con el doble asesoramiento del director jurídico y del secretario técnico; a la vez que el director jurídico ostenta la “representación y defensa en juicio del ayuntamiento”, siendo un cargo cuyo nombramiento

corresponde a la junta de gobierno local. O por qué la nueva normativa reguladora de los contratos de las Administraciones públicas deja al secretario técnico al margen de la formación de los expedientes de contratación, y atribuye al director jurídico la emisión de informes y la participación en las mesas de contratación. Todas esas cuestiones, y tantas otras que se pueden plantear, suscitan la doble pregunta de por qué son necesarios los tres órganos, y por qué no se possibilitó que, en virtud del principio de autoorganización, el secretario técnico pudiera, por ejemplo, acumular las funciones del director jurídico, o que el secretario del pleno también pudiera serlo, a su vez, de la junta de gobierno local. A mi juicio, más allá del anhelo de los grandes municipios de configurar la organización municipal en base a una división real entre un órgano de debate al que corresponde adoptar las grandes decisiones estratégicas (presupuestos, planeamiento urbanístico y normas reglamentarias) y un órgano de gobierno de naturaleza claramente ejecutiva, no hay razón técnico-jurídica alguna que justifique la obligatoria existencia del triunvirato asesor y su reparto competencial. Así las cosas, y máxime en determinadas circunstancias, la pregunta cuya contestación queda finalmente en el aire es por qué un ayuntamiento de 75 000 habitantes cuyo funcionamiento se rige por el título X de la LBRL ha de contar con un secretario del pleno y otro de apoyo al concejal secretario del órgano ejecutivo, mientras que en el organigrama de un ayuntamiento de régimen común que cuenta con una población de 150 000 habitantes, es decir, el doble del otro, solo figurará el secretario general del ayuntamiento, que lo es tanto del pleno como de la junta de gobierno; y máxime cuando en ambos casos, por estar incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación del artículo 111 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la provisión de esos puestos podría realizarse por el sistema de libre designación, en cuyo caso la convocatoria y la resolución del procedimiento corresponderían siempre al presidente de la corporación²⁷.

Posibilitar que el secretario técnico asuma las funciones del asesor jurídico, o que el secretario del pleno acumule las raquíticas funciones que el apartado 4 del artículo 126 de la LBRL atribuye al referido secretario técnico de apoyo al concejal-secretario, son alternativas que, además de redundar en la potestad de autoorganización del municipio, facilitarían la aplicación práctica del régimen jurídico establecido en la LMMGL en los municipios de tamaño intermedio. Igualmente, la carga burocrática que comporta la emisión de informes en la preparación, adjudicación, ejecución, modificación, suspensión, extinción o cesión de los contratos no parece encontrar el adecuado encaje

27. Artículo 6 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los FHN, en relación con el apartado 6 del artículo 92 bis de la LBRL y el 111 de la LRHL.

en el órgano de asesoramiento jurídico al alcalde, la junta de gobierno local y los órganos directivos; en cambio, sí lo tendría en la figura del secretario técnico de apoyo al concejal-secretario, habilitado nacional que, de manera natural, interviene en la supervisión final de los expedientes administrativos, constatando que están completos y resulta procedente elevarlos a la consideración del órgano ejecutivo. Esta solución, a la postre, sería coincidente con la establecida en la propia LCSP para los municipios de régimen común.

5.2.– Sobre los tribunales económico-administrativos locales (TEA).

Amén de la dudosa constitucionalidad de que los habitantes de los municipios a los que resulta aplicable la LMMGL, a diferencia de quienes tienen su vecindad en un ayuntamiento de régimen común, cuenten, en sede administrativa, con una vía adicional para la formulación de recursos en materia tributaria —extremo nunca analizado por el Tribunal Constitucional desde el punto de vista de la posible vulneración del principio de igualdad, ya que, en las sentencias recaídas en los diferentes recursos de inconstitucionalidad planteados contra la LMMGL, lo que se analizó y declaró ajustado al reparto constitucional de competencias en materia de régimen local se limitó a señalar que la creación, por ley estatal, del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas no invade las competencias de las comunidades autónomas—, lo cierto es que este novedoso tribunal administrativo local implica la selección de, al menos, tres personas de “reconocida competencia técnica” y, por razones prácticas, sus respectivos suplentes, a fin de poder formar sala en los supuestos de enfermedad, ausencia o concurrencia de causa de abstención legal de alguno de sus miembros²⁸. Con este número de integrantes, además del aparato burocrático necesario para la tramitación de los recursos²⁹, no resulta inexplicable que muchos de los municipios incluidos en el ámbito de aplicación de la LMMGL, veinte años después de la entrada en vigor de esta norma, aún no hayan creado el órgano de referencia³⁰.

28. La regulación de la composición del TEA del Ayuntamiento de Santander se encuentra en los artículos 64 y 65 del Reglamento Orgánico de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración del Municipio de Santander (Boletín Oficial de Cantabria núm. 207, de 26 de octubre de 2004). Establecen esos preceptos que el Tribunal estará integrado por tres miembros, de los que el presidente y el secretario habrán de ser licenciados en Derecho, y que se podrán designar hasta un máximo de tres suplentes que actuarán en supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, siendo obligatorio que, en todo caso, actúe un miembro titular.

29. El TEA del Ayuntamiento de Logroño (151 000 habitantes), en los años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, admitió a trámite, respectivamente, 298, 209, 124, 149 y 73 reclamaciones. Por su parte, el del Ayuntamiento de Toledo (87 000 habitantes), en el mismo periodo, recibió 162, 161, 51, 103 y 152 reclamaciones (datos obtenidos de las memorias anuales que aparecen en las páginas web de los respectivos ayuntamientos).

30. En el Ayuntamiento de Santander se creó formalmente el TEA por acuerdo plenario de 28 de abril de 2022. Previamente, la Sentencia 191/2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander anuló una providencia de embargo, al considerar —aun ha-

Las dificultades técnico-económicas de los ayuntamientos de tamaño intermedio para la formación de este órgano aconsejan la revisión de la obligatoriedad de su existencia; pero es más, desde la consideración de que su finalidad es la limitación, en cuanto sea posible, de supuestos litigiosos en sede judicial, podría resultar operativa la generalización de los tribunales económico-administrativos siguiendo el acertado ejemplo de la regulación de los tribunales administrativos para la resolución de recursos contractuales: un Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC); posibilidad de que las comunidades autónomas los creen para su ámbito territorial, o atribuir, mediante convenio, la resolución de los recursos al propio TACRC; regulación autonómica, cuando así se crea oportuno, sobre creación de estos tribunales en el ámbito local; y posibilidad directa de su implantación en las diputaciones provinciales y en los municipios de gran población³¹. Esta propuesta, además de contribuir a la reducción de la conflictividad en sede judicial, al generalizar el recurso económico-administrativo en materia tributaria local, disiparía cualquier duda sobre la posible vulneración del principio de igualdad que actualmente, al estar limitada la facultad de su interposición a los habitantes de los grandes municipios, planea sobre la vigente regulación, y al mismo tiempo posibilitaría que los municipios de tamaño intermedio sigan el proceder de su respectiva comunidad autónoma, obviando, si lo consideran oportuno, la implantación de los tribunales económico-administrativos de ámbito municipal.

5.3.— La desconcentración del municipio en distritos. Concebida esta división territorial, según reza la exposición de motivos de LMMGL, como “instrumento esencial para el desarrollo de políticas de proximidad y participación en los municipios altamente poblados, tanto desde la perspectiva de la desconcentración de funciones como desde la de la participación ciudadana”, su carácter necesario decae en el municipio de tamaño intermedio por la propia definición que se hace de los distritos, vinculándolos de manera expresa “a los municipios altamente poblados”. Y es cierto, es precisamente en estas grandes urbes y no en los medianos municipios, donde, sin lugar a dudas, encuentran razón de ser los distritos como divisiones territoriales para el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos y para la aproximación de los servicios municipales a quienes son sus perceptores³²;

biéndose puesto de manifiesto que no se había creado el Tribunal— que “lo cierto es que es una previsión legal de obligado cumplimiento y omitir el derecho al recurso al recurrente en vía administrativa es determinante de la nulidad solicitada, debiendo la administración haber facilitado el mismo”.

31. Regulación concretada en los artículos 45 y 46 de la LCSP.

32. Las juntas municipales de distrito ya aparecían reguladas en los artículos 128 y 129 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales

piénsese que en Madrid hay un concejal por cada, aproximadamente, 55 000 habitantes, mientras que en Gandía, ya citado anteriormente como municipio de gran población con unos 75 000 habitantes, la proporción baja a un concejal por cada 3200 ciudadanos. Esta notable diferencia es la que justifica que en las grandes urbes resulte más que conveniente el acercamiento de las instituciones a los ciudadanos, posibilitando y estimulando su participación en el asociacionismo vecinal, profesional, cultural, deportivo y de cualquier otra forma de la actividad humana, con el fin último de instituirse en cauce de participación en los asuntos públicos. Es por ello —salvo que existan razones geofísicas evidentes, como ocurre en el caso de Vélez-Málaga³³ (80 000 habitantes), que cuenta con varios núcleos de población y cuyo término municipal, además, está partido en dos, existiendo otro municipio entre ambas franjas territoriales— que los distritos en la gran mayoría de municipios de tamaño intermedio resultan ser divisiones artificiosas.

Los distritos —no debe olvidarse—, por establecerlo imperativamente el artículo 128.2 de la LBRL, han de gestionar, entre todos ellos, un porcentaje, a concretar en una norma de carácter orgánico, de los recursos presupuestarios de la corporación, y ello implica que necesariamente tienen que contar con un órgano de gobierno y una administración del distrito, encargada, al menos, de la gestión de las partidas presupuestarias que les sean asignadas, así como de las competencias que tengan delegadas. Sin embargo, la realidad práctica evidencia que los distritos en los municipios de tamaño intermedio son una mera ficción; así, en el Ayuntamiento de Logroño, cuyas actas se publican en la web municipal, se puede comprobar que en el orden del día de las convocatorias, generalmente, únicamente figuran traslados de información, iniciativas y proposiciones que de manera sistemática “no se presentan”, y ruegos y preguntas, en cuyo apartado sí aparecen reflejadas las demandas e inquietudes de las asociaciones de vecinos y de los comerciantes. En el caso del Ayuntamiento de Santander, cuyas actas no se publican, los consejos de distrito se reúnen una vez al año, con un orden del día parecido al anteriormente referenciado. En ambos casos, la regulación establecida por cada ayuntamiento evidencia que no existe una verdadera desconcentración de la gestión de los servicios, y que únicamente se da respuesta al mandato legal de la obligatoria creación de los distritos, atribuyéndoles simples funciones de participación ciudadana en los asuntos municipales. Llama la atención

(Real Decreto 2468/1986) como “órganos territoriales de gestión desconcentrada y cuya finalidad será la mejor gestión de los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el respectivo ámbito territorial”.

33. Fue declarado municipio al que se aplica el título X de la LBRL por Acuerdo de 21 de febrero de 2012, del Pleno del Parlamento de Andalucía, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 48, de 9 de marzo de 2012.

que, en los dos ayuntamientos de referencia, las reuniones de los consejos de distrito se realizan en la casa consistorial, lo que pone de manifiesto que carecen de dependencias adscritas y que las funciones del personal municipal de apoyo al secretario del consejo se limitan a realizar las convocatorias, custodiar las actas, o canalizar las solicitudes de entrevistas con las autoridades municipales.

Caso curioso, y probablemente no único, aun tratándose de un municipio de mayor tamaño que los anteriormente referidos, es el del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en el que conviven 61 concejos o entidades locales menores con 7 “auzogunes” o consejos territoriales, cuya única finalidad es “promover, canalizar y proponer una reflexión conjunta de las entidades y ciudadanía en torno a los diferentes temas que afectan a la vida de su zona/barrio, informar o llevar propuestas concretas de forma periódica a la comisión política de participación para la deliberación por los diferentes grupos municipales, haciendo así posible una mayor corresponsabilización de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos del municipio”³⁴.

A la vista de lo expuesto, y en evitación de divisiones artificiosas, que únicamente pretenden dar cumplimiento a una obligación legal, en los municipios de tamaño intermedio la creación de distritos debería ser facultativa y responder, según se considere oportuno, a una simple fórmula para la participación de los ciudadanos, agrupados en asociaciones reconocidas, en los asuntos públicos; a una verdadera desconcentración de los servicios y competencias municipales; o a ambas finalidades.

5.4.— Sobre el consejo social de la ciudad. Aunque este órgano pudiera parecer novedoso, la realidad es que en muchos ayuntamientos y diputaciones, con bastante anterioridad a la publicación de la LMMGL, se crearon consejos económicos y sociales al amparo de los artículos 69 y 72 de la LBRL, referidos a la información y la participación ciudadana en los asuntos municipales, y 130 y 131 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986), reguladores de los denominados consejos sectoriales.

Las diferencias fundamentales entre el consejo social de los municipios de gran población y los consejos sectoriales son que el primero es de obligatoria creación en todos los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del título X de la LBRL y tiene como funciones la emisión de informes, estudios y propuestas en materias de desarrollo urbano, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos; mientras que los segundos son una

34. Artículo 65 del Reglamento de Participación Ciudadana. Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava, núm. 54, de 11 de mayo de 2022.

creación facultativa de los plenos de todos los ayuntamientos, y solo tienen funciones informativas en relación con las iniciativas municipales sectoriales que sean sometidas a su consideración, y además, si así se previera, de elaboración de propuestas. Es esa diferente regulación —es decir, la obligatoriedad de su creación y el ámbito específico de su actuación, referido a la actividad de transformación de la ciudad— la que plantea ciertos problemas, aunque de menor índole, en los municipios de tamaño intermedio, ya que integrar en su composición a representantes de las organizaciones sociales, económicas y profesionales en los núcleos que no cuentan con sedes universitarias, cámaras de comercio o colegios profesionales, parece una labor que entraña ciertas dificultades. La prueba es que siguen existiendo municipios³⁵, como puede ser el caso de Lugo³⁶, en los que aún no se ha creado el consejo social de la ciudad y, en cambio, siguen existiendo los consejos sectoriales económico-sociales. La reticencia a su creación no solo deriva de la dificultad que entraña la localización de integrantes con el perfil adecuado, sino también de la carga burocrática y presupuestaria que todo órgano conlleva. Al respecto, no debe olvidarse que muchos órganos similares o equivalentes de las diputaciones provinciales y las comunidades autónomas fueron suprimidos como medida para paliar los efectos de la última crisis económica³⁷.

6 Conclusión

Tras una larga experiencia, ya cercana a los veinte años, el título X de la LBRL debería ser objeto de revisión, presidida por una regulación más flexible, eliminando los corsés que dificultan su aplicación en los municipios de tamaño intermedio.

³⁵. Véase Barba y Martínez (2004).

³⁶. Artículos 25 a 29 del Reglamento de Participación Ciudadana. Boletín Oficial de la Provincia de 24 de abril de 2000.

³⁷. Medida adoptada, con mayor o menor intensidad, dependiendo de que se haya dispuesto la suspensión o directamente la supresión, al menos, en las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, Islas Baleares y La Rioja. Sirva de ejemplo la Ley 8/2017, de 27 de octubre, de supresión del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 256, de 6 de octubre de 2017. En su Preámbulo se pone de manifiesto que “las actuales circunstancias económicas determinan la necesidad de avanzar hacia una adecuación del sector público, con una mayor austeridad y eficiencia, que conlleva una racionalización y redimensionamiento de las instituciones y organismos públicos, sin que esto suponga una merma del mandato del artículo 9.2 de la Constitución a los poderes públicos de promover las condiciones para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social”.

Por otro lado, dado que, tras la tramitación parlamentaria del proyecto de la LMMGL, el régimen de los grandes municipios se extendió artificialmente a ayuntamientos muy diversos —extremo que, hoy por hoy, no parece que se pudiera reconsiderar—, debería analizarse la posibilidad de extender el régimen especial (disposición adicional sexta de la LBRL) del que gozan los municipios de Madrid y Barcelona a otros que, por sus cifras poblacionales, pudieran ser considerados verdaderas grandes urbes; manteniendo, para estos nuevos casos, una mayor rigidez organizativa, propia del régimen de “carta”.

7 Bibliografía

- Ballesteros Fernández, A. (coord.). (2004). *Modernización del Gobierno Local*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- Barba Ramos F. J. y Martínez López, F. J. (2004). Los consejos económicos y sociales locales. *Temas Laborales*, 77, 125-169.
- De los Mozos Touya, I. (2013). El principio corporativo-representativo en la legislación local: otra relativización constitucional. *Revista General de Derecho Administrativo*, 34.
- Galofré Crespi, J. (2004). Génesis y directrices de la Ley. En AA. VV. *La Ley de modernización del gobierno local (Estudis*, 17, 9-22). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Rodríguez Álvarez, J. M. (2002). La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 24, 107-126.
- (2004). Génesis y directrices de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. En AA. VV. *La Ley de modernización del gobierno local (Estudis*, 17, 23-36). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Salanova Alcalde, R. (2004). La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local: un comentario crítico. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 24.